

Qui fait la politique etrangere roumaine?: la prise des decisions; cadre legal et equilibres informels

Ivan, Ruxandra

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ivan, R. (2006). Qui fait la politique etrangere roumaine?: la prise des decisions; cadre legal et equilibres informels. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 6(4), 923-945. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56254-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Qui fait la politique étrangère roumaine ?

La prise des décisions: cadre légal et équilibres informels

RUXANDRA IVAN

Un des fondements du système démocratique est la participation des citoyens à la prise des décisions, souvent à travers un large processus de consultation: cela s'applique généralement aux politiques mises en œuvre par l'État afin de servir les intérêts de la société. Les décisions de politique étrangère font exception à cette règle. L'élaboration de celle-ci est réservée aux plus hautes autorités étatiques, car elle est considérée comme un «domaine régalien», appartenant à la haute politique: «La tradition selon laquelle la direction des affaires étrangères incombe à celle des autorités qui se trouve effectivement au sommet de la hiérarchie politique n'a jamais été contestée»¹. Pour compléter cette affirmation, nous pouvons citer Christopher Hill, qui croit que «même dans les systèmes démocratiques, la structure politique est d'habitude inclinée à faire de la politique étrangère un domaine spécial, dans lequel l'élite clé a un maximum de liberté»². Pourtant, les systèmes constitutionnels mixtes, comme celui roumain, sont souvent ambigus en ce qui concerne l'attribution précise des compétences dans cette matière. Cela rend possible l'apparition d'équilibres informels qui donnent, à des différents moments, plus de poids à certaines institutions étatiques en défaveur des autres. L'objectif de cet article est d'examiner le locus de la prise des décisions de politique étrangère en Roumanie postcommuniste. Une telle démarche permet d'identifier les institutions et les personnes auxquelles appartient la responsabilité pour les décisions, ainsi qu'une meilleure compréhension de celles-ci: si le système politique est conçu, comme chez David Easton, comme une «boîte noire» qui reçoit des *inputs* et émet des *outputs*³, alors notre approche permet de jeter un regard dans cette «boîte noire» afin d'en élucider les mécanismes de fonctionnement.

En examinant les décisions de politique étrangère roumaine, nous nous sommes rendus compte que le premier pas sur la voie de leur compréhension est l'identification des acteurs qui les mettent en œuvre. Afin d'identifier les acteurs, il faut commencer par examiner le cadre légal, pour voir quelle est l'institution à laquelle la Constitution attribue les compétences de politique étrangère. La Constitution et les différentes lois qui gouvernent cette politique nous offriront le cadre formel de la prise des décisions. Mais il faut aussi avoir en vue le cadre informel, plus politique que légal, qui se crée par la pratique politique entre ces institutions. Car, si la Constitution permet une certaine marge d'interprétation et de flexibilité dans ce domaine, comme il est souvent le cas, l'équilibre des pouvoirs

¹ Marcel MERLE, «La politique étrangère», in Madeleine GRAWITZ, Jean LECA (éds.), *Traité de science politique*, vol. IV, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 1985, pp. 467-533/ p. 470.

² Christopher HILL, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, New York, 2003, p. 57.

³ David EASTON, *A Framework for Political Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1965.

se décidera surtout à travers les relations informelles entre les détenteurs des fonctions relevantes.

Notre hypothèse principale est que, pour le cas roumain et de point de vue formel, le locus de la prise des décisions de politique étrangère doit être cherché dans le triangle institutionnel formé par le Président, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères. Nous démontrerons cette hypothèse par un examen du cadre légal qui régit la matière qui fait notre objet d'étude. Puisque le corpus juridique qui circonscrit cette matière est parfois ambigu, nous essayerons dans un deuxième temps d'aller au-delà de ce cadre formel afin d'identifier les équilibres informels qui se sont créés entre ces trois institutions à travers le temps dans la pratique politique roumaine postcommuniste. Pour cette deuxième étape de la recherche, les données empiriques utilisées ont été recueillies par des interviews avec les décideurs, ainsi que de leurs livres autobiographiques.

L'APPROCHE THÉORIQUE

Avant de procéder au décryptage des données empiriques à notre disposition, il faut préciser les outils théoriques qui nous permettent d'entreprendre cette recherche. Nous ferons donc un bref survol des modèles d'analyse de la politique étrangère qui nous ont offert les moyens d'approcher de manière scientifique notre objet d'étude.

Le régime politique, dans un sens large, est pris en considération comme ayant une influence importante sur la conduite de la politique étrangère par la tradition de la *foreign polity analysis*¹. Plusieurs auteurs ont démontré un lien entre la nature démocratique et libérale des régimes et l'absence de conflits²; d'autres recherches ont souligné, par contre, l'absence d'une telle relation, tant d'un point de vue théorique, qu'en se penchant sur des études de cas³.

Une analyse plus spécifique des provisions constitutionnelles pourrait mettre en lumière les détails de ce mécanisme. Les provisions de la Constitution sur les compétences de politique étrangère déterminent la marge d'influence que différents facteurs de politique interne peuvent avoir sur la prise des décisions de poli-

¹ Pour les postulats généraux de cette approche, v. James ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Francis Pinter, London, 1980; Richard C. SNYDER, H.W. BRUCK, Burton SAPIN, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, The Free Press, New York, 1962; Graham ALLISON, *The Essence of Decision*, Little Brown, Boston, 1971; Christopher HILL, *The Changing Politics...cit.*; Michael CLARKE, Brian WHITE (eds.), *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, 1989; Valeir HUDSON, «Foreign Policy Analysis: Actor Specific Theory and the Ground of International Relations», *Foreign Policy Analysis*, vol. I, no. 1, 2005, pp. 1-30.

² Michael DOYLE, «Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, no. 3, 1983, pp. 205-235 et no. 4, pp. 323-353; John M. OWEN, «How Liberalism Produces Democratic Peace», in Michael E. BROWN *et al.*, *Theories of War and Peace*, Cambridge, Massachusetts and London, the MIT Press, 1998, pp. 137-175; R. J. RUMMEL, «Democracies ARE Less Warlike than Other Regimes», *European Journal of International Relations*, vol. 1, no. 4, December 1995, pp. 649-664; James LEE RAY, *Democracy and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, Columbia, University of South Carolina Press, 1995.

³ V., à ce titre, Denis ROLLAND et José Flavio SOMBRA SARAIVA (eds), *Political Regime and Foreign Relations. A Historical Perspective*, L'Harmattan, Paris, 2004, qui est le résultat d'un colloque international sur ce thème.

tique étrangère, en établissant des canaux sur lesquels ces influences peuvent s'exercer. Les effets les plus importants sont produits par la relation qui existe entre l'exécutif et le législatif¹. Cinq modèles de cette relation peuvent être retrouvés dans la pratique: le fédéralisme, l'exécutif dans une Chambre législative pluripartite, l'État unitaire à pouvoirs partagés entre le Président et le législatif, dominance *de facto* par un seul parti à l'intérieur d'une structure démocratique, et système de parti unique². Nous pouvons d'emblée éliminer trois de ces cinq modèles, qui ne s'appliquent pas à la Roumanie postcommuniste: le fédéralisme, le parti unique et la dominance *de facto* d'un seul parti sur une période longue de temps. Par contre, pour voir si on a à faire avec un exécutif fort dans un Parlement pluri-partisan ou avec une relation équilibrée entre le Président et le Parlement, une recherche empirique plus approfondie est nécessaire.

Généralement en politique étrangère, les responsabilités sont divisées entre le ministre des Affaires étrangères et le chef de l'exécutif; le partage des compétences devient plus compliqué lorsque le chef de l'État n'a pas seulement une fonction de représentation, mais aussi des compétences de politique étrangère³. Ce triangle institutionnel sera parfois croisé par d'autres personnes dont l'activité touche ces questions, comme les chefs des Services secrets, les conseillers, le ministre de la Défense. L'environnement décisionnel moins structuré et le cadre législatif moins dense de cette politique permettent l'intervention occasionnelle des détenteurs de ces fonctions. Une des raisons pour la centralisation des compétences à l'intérieur du sommet de l'exécutif serait le fait qu'«elle suppose une assez large marge pour l'imprévisible», auquel il faut avoir une capacité rapide de réponse⁴. Cependant:

«À ce niveau, les individus ont un pouvoir considérable d'influencer les événements. La manière dont ils le font dépend d'un complexe de facteurs: les qualités personnelles et politiques des personnalités impliquées, la nature de la question à décider, et les structures politiques de l'État en question»⁵.

C'est pourquoi examiner le cadre légal de la prise des décisions n'est que le premier pas d'une analyse complète: il doit être suivi par une tentative de compréhension de ce qui advient dans la pratique politique. Selon Christopher Hill, il y a trois modèles de relations informelles qui puissent s'établir entre le chef du gouvernement et le ministre des Affaires étrangères: une relation d'égalité, de subordination du ministre des Affaires étrangères, ou une position forte de celui-ci⁶. Par conséquent, nous allons examiner l'évolution de cette relation à travers les différentes législatures roumaines postcommunistes afin de voir si sa structure a eu une influence sur la prise des décisions. Le même auteur soutient que le rôle des décideurs individuels dans la politique étrangère est plus important que dans

¹ Christopher HILL, *The Changing Politics...*cit., p. 230.

² *Ibidem*, pp. 230-235.

³ *Ibidem*, p. 53. Un des problèmes remarqués par Hill à ce propos est le fait que le Président pourrait avoir plus de poids, mais moins d'accessibilité, en tant que responsable de la politique étrangère.

⁴ Claude ROOSENS, «Le modèle d'élaboration et de gestion de la politique étrangère», in Claude ROOSENS, Valérie ROSOUX, Tanguy de WILDE d'ESTMAEL (éds.), *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Presses Interuniversitaires Européennes- Peter Lang, Bruxelles, 2004, pp. 65-77 / p. 67.

⁵ Christopher HILL, *The Changing Politics...*cit., p. 56.

⁶ *Ibidem*, p. 61.

tous les autres domaines des politiques publiques, à cause surtout de l'environnement décisionnel moins structuré de ce domaine¹. Connaître les personnes chargées de la politique étrangère est ainsi d'une importance vitale pour la recherche dans ce domaine.

Qui sont, donc, les décideurs? La réponse à cette question est donnée, d'une part, par le cadre légal et institutionnel qui régit la prise des décisions de politique étrangère en Roumanie, et d'autre part par l'examen des relations informelles qui s'établissent entre les détenteurs des fonctions significatives.

LÉGISLATION ET INSTITUTIONS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ROUMAINE

La prise des décisions de politique étrangère est régie en Roumanie par la Constitution de 1991 révisée en 2003 et par les décisions du Gouvernement sur l'organisation du Ministère des Affaires étrangères (HG 100/2004 et HG 425/2005), ainsi que la Loi concernant les traités (Loi 590/2003), qui abroge la Loi sur la conclusion et la ratification des traités (Loi 4/1991) ayant été en vigueur jusqu'au début de l'an 2004.

La Constitution attribue la plupart des compétences de politique étrangère au Président:

«Art. 91.1: Le Président conclut des traités internationaux au nom de la Roumanie, traités ayant été négociés par le Gouvernement, et les soumet pour ratification au Parlement, dans un délai raisonnable. Les autres traités et accords internationaux sont conclus, approuvés et ratifiés conformément à la procédure établie par la loi.

2. Le Président, sur proposition du Gouvernement, accrédite et rappelle les représentants diplomatiques de la Roumanie et approuve la création, la fermeture et le changement de rang des missions diplomatiques.

3. Les représentants diplomatiques des autres États sont accrédités auprès du Président de la Roumanie».

Une autre disposition qui ne se réfère pas directement aux questions de politique étrangère, mais peut être interprétée dans ce sens, est celle de l'article 80.1 qui porte sur le rôle du Président: celui-ci «représente l'État roumain et est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays». Il peut également participer d'office aux séances du Gouvernement lorsque sont débattues «des problèmes d'intérêt national concernant la politique étrangère» (art. 87.1) et il préside ces séances (art. 87.2). D'autre part, la Constitution stipule que le Gouvernement «assure la mise en œuvre de la politique interne et étrangère du pays» (art. 102). Le Premier ministre doit contresigner les décrets par lesquels le Président soumet au Parlement les traités en vue de leur ratification et ceux concernant la nomination et le rappel des ambassadeurs (art. 100.2). Ainsi la Constitution peut permettre une interprétation très flexible en ce qui concerne le domaine réservé: les pouvoirs de contreseing du Premier ministre pourraient être exploités en pratique par celui-ci afin de créer un bicéphalisme *de facto* en politique étrangère. Comme nous allons le voir, cela n'est pas arrivé encore dans les seize dernières années.

¹ *Ibidem*, pp. 57, 58, 66, 69.

Le Parlement a le pouvoir de ratifier les traités ou les autres accords internationaux et prend les mesures législatives qui résultent de l'application de ces traités ou accords (art. 75.1). Il a aussi la possibilité d'adopter des motions simples pour exprimer son opinion concernant un problème de politique étrangère (art. 112). La Cour Constitutionnelle «se prononce sur la constitutionnalité des traités ou d'autres accords internationaux, en cas de saisine par l'un des Présidents des deux Chambres, d'un nombre d'au moins 50 députés ou au moins 25 sénateurs» (art. 146). Ce sont toutes les dispositions de la Constitution roumaine concernant l'attribution des compétences dans le domaine de la politique étrangère. Il faut mentionner que la révision de la Constitution, en 2003, a apporté un seul changement en ce qui concerne les articles cités: dans la Constitution de 1991, les traités signés par le Président devaient être soumis à la ratification du Parlement dans un délai de 60 jours, et non pas dans un «délai raisonnable». Dans la pratique, le terme de 60 jours n'était pas toujours respecté, raison pour laquelle on a adopté cette formulation extrêmement vague.

Comment comprendre le fait que le Président «conclut»¹ les traités négociés par le Gouvernement? Est-ce qu'il a uniquement une fonction symbolique de représentation, ou a-t-il un mot à dire sur le contenu de ceux-ci? Le fait que le Président participe aux séances du Gouvernement où sont discutées des questions de politique étrangère (car la notion d'«intérêt national» est universellement inclusive, tout peut tomber sous l'incidence de ce concept indéfinissable) donne un premier indice sur le pouvoir réel dont il peut jouir dans cette matière.

Selon un spécialiste roumain de droit constitutionnel, si la Roumanie est une république sémi-présidentielle, «le fait que le Président soit habilité à présider les séances du Gouvernement auxquelles il prend part exprime la vocation de l'institution présidentielle de participer à l'exercice du pouvoir exécutif, sans pour autant se substituer aux prérogatives de ce dernier»². Pourtant, cette «vocation de l'institution présidentielle» peut s'avérer très significative dans le cas de la politique étrangère, d'autant plus que la Constitution offre une possibilité large d'interprétation des pouvoirs du Président, tout en étant assez imprécise sur les décisions de politique étrangère qu'il peut prendre. C'est pourquoi il est important de voir comment les lois ultérieures ont réglementé les compétences des différentes institutions en cette matière et comment les différents occupants de la fonction suprême dans l'État ont su jouir de la flexibilité du cadre législatif dans le domaine.

Conformément à la Loi 4/1991³, le Président «représente l'État dans les relations internationales» (art. 1). On peut encore se douter qu'il s'agit uniquement d'une fonction représentative. Mais de l'article 3 on apprend que «la négociation et la signature des traités internationaux conclus au nom de la Roumanie se fait, *sur la base des pleins pouvoirs accordés par le président, par les délégations approuvées par celui-ci*». En fait, la disposition reprend et confirme celle de l'article 1 paragraphe 2, qui précise que «sur la base des pleins pouvoirs donnés par le Président de la Roumanie, le gouvernement prend les mesures pour l'initiation et la négociation des traités

¹ Le terme de «conclusion d'un traité» n'a été défini par la loi qu'en 2003, L 590/2003, art. 1.b.

² Ion C. GRECESCU, «L'institution présidentielle dans le système des organes du pouvoir en Roumanie», *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 79, no. 1, janvier-avril 2001, pp. 1-44.

³ Loi no. 4 du 11 janvier 1991 sur la conclusion et la ratification des Traités, *Monitorul Oficial*, no. 5, 12 janvier 1991. La loi n'est plus en vigueur.

internationaux conclus au nom de la Roumanie»¹. La question des compétences réelles du Président dans la conclusion des traités est ainsi élucidée, car c'est lui qui donne le mandat pour le contenu des négociations. Mais on arrive à l'article 7, où on lit:

«L'initiation, la négociation et la signature des traités, accords, conventions et autres documents internationaux, au nom de la Roumanie ou au niveau gouvernemental, se font, dans le respect de l'art. 3, par le Ministère des Affaires étrangères».

Ce dernier donne, sous signature du ministre, des pleins pouvoirs aux délégations qui négocient (art. 8). Ici, le texte de la loi devient un peu confus, car on ne comprend plus si c'est le Président qui donne le mandat pour les négociations, ou bien le ministre des Affaires étrangères.

La chaîne de la décision semble² donc être la suivante: le Ministère des Affaires étrangères a l'initiative de la négociation d'un traité et demande l'approbation du Président. Celui-ci donne son accord sur l'objet du traité et sur la composition de la délégation de négociation, après quoi le ministre signe l'octroi des pleins pouvoirs au négociateur. Le traité est signé par le Président ou par un officiel désigné expressément par celui-ci. Il entre en vigueur lors de sa ratification par le Parlement. On voit donc que la composante principale de la chaîne de décision est le Président, qui a, d'une part, des pouvoirs en ce qui concerne le choix de l'équipe de négociation et, d'autre part, le dernier mot sur la signature des traités conclus au nom de la Roumanie.

Il faut cependant préciser qu'il y a deux types de documents internationaux prévus par cette loi: les traités internationaux *conclus au nom de la Roumanie* (art. 1) et les accords, conventions et d'autres documents internationaux *au niveau gouvernemental* (art. 2), et pour lesquels l'accord du Président n'est pas nécessaire. Ces derniers nécessitent la ratification par le Parlement uniquement dans certains cas: ceux concernant la collaboration politique et militaire, ceux qui rendent nécessaire l'adoption de nouvelles lois ou la révision des lois en vigueur, ceux qui impliquent un engagement politique ou financier, ceux qui se réfèrent à des problèmes concernant le régime politique et territorial de l'État ou au statut des personnes, aux droits et libertés des citoyens, ou à la participation à des organisations internationales (art. 4). Les traités internationaux qui seront examinés dans notre recherche font partie de la première catégorie, les traités signés au nom de la Roumanie, et ils ont tous subi un processus de ratification.

La Loi 4/1991 a été abrogée à la fin de 2003. La raison pour laquelle nous l'avons analysée en détail est qu'une grande partie des traités politiques bilatéraux conclus par la Roumanie ont été signés dans les conditions prévues par cette loi. Nous pensons notamment à certains traités assez controversés, comme le Traité d'amitié, coopération et bon voisinage entre la Roumanie et la République hongroise du 16 septembre 1996, le Traité sur le bon voisinage et la coopération entre la Roumanie et l'Ukraine du 2 juin 1997, et le Traité sur les relations d'amitié et de

¹ Nous voudrions noter l'inconséquence du législateur en ce qui concerne la graphie des mots désignant les institutions de l'État: pour le Président, le mot apparaît une fois en majuscule, une fois sans; pour le Gouvernement, le mot est écrit avec une lettre normale. Nous signalons le fait qu'il ne s'agit pas d'une erreur qui nous appartient.

² Nous avons utilisé ce terme car la loi n'est pas du tout claire en ce qui concerne la procédure à suivre.

coopération entre la Roumanie et la Fédération Russe du 4 juillet 2003¹. Nous voulons également mettre en lumière l'évolution dans ce domaine. La nouvelle Loi, no. 590/2003², est beaucoup plus élaborée et plus soucieuse de définir ce dont elle parle – des termes comme «traité», «conclusion d'un traité», «pleins pouvoirs» etc., qui n'étaient pas définis par la loi antérieure. Les procédures par lesquelles passe le traité depuis son initiation et jusqu'à la ratification sont, cette fois-ci, clairement spécifiés: le Ministère des Affaires étrangères rédige un mémorandum pour l'initiation d'un traité, qui doit être avisé par tous les Ministères susceptibles d'être concernés. Le mémorandum est giré par le Gouvernement à travers la signature du Premier ministre et donné pour approbation au Président (art. 3.1). Dans certains cas, que la loi ne spécifie pas, l'approbation du Conseil Suprême pour la Défense du Pays est nécessaire avant celle du Président (art. 3.2). Le mémorandum doit contenir un exposé de motifs et une description des implications du traité, le texte proposé par la partie roumaine (art. 5), ainsi que le nom de la personne chargée de diriger la délégation de négociation (art. 7). Ainsi, le Président a le dernier mot tant en ce qui concerne l'initiation du traité, que le texte de celui-ci et la composition de la délégation négociatrice. Il doit être tenu au courant par des rapports réguliers tout le long du processus de négociation et il doit approuver par la même procédure tout changement de position de la partie roumaine (art. 9, art. 11). Un autre mémorandum doit être présenté en vue de la signature du traité (art. 15).

L'évolution est évidente depuis la Loi de 1991 jusqu'à celle de 2003 en ce qui concerne la clarté des dispositions. Cette dernière loi fait le point sur les compétences du Président, qui deviennent plus visibles, et qui sont assez étendues dans le domaine de la conclusion des traités.

En effet, le caractère de la prise de décision en politique étrangère dans le système roumain devient plus clair si l'on pense que celui-ci est un régime mixte. Il est qualifié de semi-présidentiel par certains auteurs de droit constitutionnel³, de semi-parlementaire, voire parlementaire par d'autres⁴, ou finalement de «régime à tendance présidentieliste»⁵. Le fait que les opinions de ces auteurs parcourent tout le spectre des régimes possibles du parlementarisme au présidentielisme donne un signal important sur la clarté des dispositions de la Constitution roumaine. En ce qui nous concerne, nous allons partager l'opinion la plus répandue, conformément à laquelle il s'agit d'un système semi-présidentiel⁶, et cela en vertu du fait que le

¹ Pour le contenu de ces traités, v. Valentina FARCAS (ed.), *Tratatule politice de bază*, Institutul Român de Studii Internaționale «Nicolae Titulescu», București, 2003.

² Loi 590/2003 concernant les traités, *Monitorul Oficial*, no. 23, 12 janvier 2004.

³ Bernard LIME, «Le système constitutionnel roumain», *Revue du droit public*, no. 2, 1994, pp. 365-366.

⁴ Bucur Florin VASILESCU, «Considérations sur le régime actuel de la Roumanie», *Revue belge de droit constitutionnel*, vol. 34, 1994, mais aussi Giovanni SARTORI, «Sul sistema costituzionale romeno», *Studia Politica, Romanian Political Science Review*, vol. II, no. 1, 2002, pp. 9-12, qui dit que «il me semble que le système politique de la Roumanie soit un système parlementaire caractérisé par un chef d'État fort», p. 10, et IDEM, «Alcuni chiarimenti sul semipresidenzialismo», *Studia Politica, Romanian Political Science Review*, vol. III, no. 3, 2003, pp. 617-620.

⁵ François Julien LAFERRIÈRE, «La Constitution roumaine du 8 décembre 1991», *Revue du droit public*, no. 5, 1993, pp. 1217-1242.

⁶ Daniel BARBU, Iulia VOINA MOTOC, «Né diritto, né potere. Ovvero quando il presidenzialismo passa all'Est», in Adriano GIOVANNELLI (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998, pp. 258-270 / p. 264. Nous croyons qu'il s'agit d'un système semi-présidentiel surtout de la perspective de l'attribution des compétences de politique étrangère, matière dans laquelle les pouvoirs du Parlement sont très réduits.

Président exerce deux types d'attributions octroyés par la Constitution: attributions d'arbitrage et de médiation entre les autorités de l'État et entre l'État et la société, et attributions d'organe exécutif, par le fait qu'il participe à certaines séances du Gouvernement, en les présidant¹. La politique étrangère est, conformément à l'article 87.1, un des domaines dans lesquels le chef de l'État a des attributions d'organe exécutif. En effet, il s'agit ici d'attributions dans l'exercice de pouvoirs partagés, que le Président exerce en collaboration avec le Gouvernement et le Parlement (pour ce qui est de la signature des traités, par exemple).

Mais les attributions du Président ne sont pas uniquement celles prévues par la Constitution. En vertu des lacunes de celle-ci, des lois ultérieures ont ajouté d'autres compétences à l'institution présidentielle². Et, en dernier lieu, c'est la pratique politique qui a consacré d'autres attributions du Président qui ne sont pas prévues dans la législation³. Dans ce sens, Daniel Barbu et Iulia Motoc considèrent que «le semi-présidentialisme est le seul système dans lequel l'interprétation de la norme a plus de poids que la norme même», en attirant l'attention sur le fait que, pour cette raison, ce type de régime n'est pas le mieux taillé pour les sociétés qui sortent du totalitarisme⁴. Ainsi, le locus de la décision de politique étrangère, n'étant pas établi par le cadre législatif de manière claire et complète, se joue au sein de cet exécutif qui a une tendance bicéphale surtout en ce qui concerne les décisions en la matière. Nous considérons qu'il s'agit en effet d'une tendance bicéphale, ou d'un «dualisme exécutif» à géométrie variable en fonction des circonstances politiques⁵, surtout à cause du pouvoir de contreseing du Premier ministre et de ses compétences de proposer les ambassadeurs nommés par le Président. C'est pourquoi les différentes configurations politiques des Gouvernements qui se sont succédés après 1989, ainsi que les relations informelles établies entre les détenteurs de ces fonctions, ont eu une importance particulière pour la structuration de ce noyau dur.

Quelle est la place assignée par la loi au ministre des Affaires étrangères dans cette configuration? L'activité du Ministère est régie par la Décision du Gouvernement 100/2004⁶, modifiée par la DG 425/2005⁷ et par la DG 177/2006⁸. Celle-ci prévoit que le Ministère «assure la réalisation de la politique étrangère de l'État roumain, y compris la participation au processus d'intégration européenne et euroatlantique de la Roumanie» (DG 100/2004, art. 1.2). Nous comprenons l'expression «la réalisation», utilisée dans cet article, dans le sens de «mise en œuvre», et non pas de «formulation»⁹, car la suite de l'article précise que le Ministère «collabore à l'élaboration, la fondation et la réalisation de la politique économique de la Roumanie». Le Ministère est tenu à élaborer la stratégie de mise en application du Programme de gouvernement (art. 1.3.a); il assure, au nom de l'État ou du Gouvernement de la

¹ Genoveva VRABIE, *Études de droit constitutionnel*, Editura Institutul European, Iași, 2003, p. 93.

² Lois 92/1992 et 37/1990 citées dans Genoveva VRABIE, *Études de droit...cit.*, p. 95.

³ *Ibidem*.

⁴ Daniel BARBU, Iulia VOINA MOTOC, «Né diritto, né potere...cit.», p. 260.

⁵ *Ibidem*, p. 263.

⁶ Décision du Gouvernement no. 100/2004 concernant l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Affaires étrangères, *Monitorul Oficial*, no. 126, 12 février 2004.

⁷ Décision du Gouvernement no. 425/2005 pour la modification et la complétion de la DG 100/2004 concernant l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Affaires étrangères, *Monitorul Oficial*, no. 413, 17 mai 2005.

⁸ Décision du Gouvernement no. 177/2006, *Monitorul Oficial*, no. 142, 15 février 2006.

⁹ La distinction entre l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique est documentée par Jean-Claude THOENIG, «L'analyse des politiques publiques», in Madeleine GRAWITZ, Jean LECA (eds.), *Traité de science politique*, vol. IV, *Les politiques publiques*, cit., pp. 1-60.

Roumanie, la représentation sur le plan interne et externe *dans son domaine d'activité* (art. 1.3.c). Parmi les attributions du Ministère, il y a celles qui comprennent la promotion des intérêts nationaux (art. 2.1), l'initiation d'activités qui mènent à des relations pacifiques avec tous les États (art. 2.2), «la connexion du pays aux institutions européennes et euroatlantiques à caractère politique, stratégique et économique» (art. 2.4). En ce qui concerne la conclusion des traités, le Ministère «initie ou participe à la négociation des traités et des autres accords internationaux» (art. 2.11). Il peut aussi présenter au Gouvernement des propositions concernant la signature, la ratification ou l'approbation des accords internationaux (art. 2.12). Par conséquent, le rôle de cette institution dans le domaine de la négociation des traités internationaux, qui n'apparaît dans la liste de ses attributions qu'au onzième point, est dans une large mesure technique. Des précisions supplémentaires sont apportées en ce qui concerne sa «participation au processus de préparation de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne» (art. 2.19): il «assure la présidence de la partie roumaine aux travaux du Conseil d'adhésion», coopère à l'organisation des réunions des ministres, et à la création et la mise en place d'une stratégie d'image de la Roumanie dans les pays membres de l'UE (art. 2.19). La compétence de négociation du processus de négociation pour l'adhésion à l'Union ne lui appartient exclusivement non plus: il «est représenté ou participe, selon le cas, avec le Ministère de l'Intégration Européenne, à des étapes désignées du processus de négociation pour l'adhésion» (art. 2.20).

Le ministre des Affaires étrangères est responsable, selon la DG 100/2004 (art. 4.3) devant le Gouvernement et, en tant que membre du Gouvernement, participe à une responsabilité collective devant le Parlement.

Conformément à la loi, le Ministère n'a donc pas de compétences exclusives que dans les domaines de la mise en œuvre de la politique, et non pas dans sa formulation. La manière dont il participe à la formulation de la politique étrangère n'est pas clairement spécifiée; la Décision 100/2004 établit seulement qu'il est tenu à respecter le Programme de gouvernement. Une confusion de plus est apportée par l'article 2.6, qui prévoit que le Ministère «suit l'évolution de la vie internationale et *signale* les tendances qui apparaissent dans le contexte international». La Décision ne spécifie pas à *qui* le Ministère doit-il signaler ces tendances. Les compétences du Ministère apparaissent plus claires dans la Loi 590/2003 concernant les traités: celui-ci a la tâche de formuler les textes des traités et de les initier, mais toute la procédure ultérieure prévoit une approbation spécifique de la part du Président.

Le Ministère est organisé, depuis 2005, en 7 Secrétariats d'État, 3 Sous-secrétariats d'État, 9 Directions Générales (dont 2 directement sous l'autorité du ministre) et 29 directions (dont 4 sous l'autorité directe du ministre)¹.

L'architecture institutionnelle est compliquée encore plus par l'existence du Conseil Suprême de la Défense du Pays (CSAT). Celui-ci est mentionné dans la Constitution dans le chapitre concernant l'administration publique centrale; ses attributions sont les suivantes: «Il organise et assure une coordination unitaire des activités concernant la défense du pays et la sécurité nationale, la participation au maintien de la sécurité internationale et à la défense collective dans les systèmes d'alliance militaire, ainsi qu'aux actions de maintien ou de rétablissement de la paix»². Par conséquent, conformément à la Constitution, il s'agit d'un organe de l'administration: il ne devrait pas avoir une compétence de décision. Mais la loi qui régit son

¹ Cf. à l'Annexe à la Décision du Gouvernement no. 425/2005, *Monitorul Oficial*, no. 413, 17 mai 2005.

² *Constitution de la Roumanie*, art. 119.

fonctionnement prévoit également que le CSAT «approuve [...] les orientations de base dans le domaine des relations internationales concernant la sécurité nationale»¹ et qu'il «assure la coordination de l'activité d'intégration dans les structures de sécurité européennes et euro-atlantiques»². Le Président de la Roumanie remplit aussi la fonction de Président du Conseil; ses autres membres sont le Premier ministre et les ministres des Affaires étrangères, de la Défense Nationale, des Finances, des Affaires intérieures, de la Justice, de l'Industrie, les directeurs des services d'informations, le chef de l'État Majeur général et le conseiller présidentiel pour la sécurité nationale.

Le pouvoir d'approbation du CSAT lui confère de manière évidente des compétences de décision en matière de politique étrangère. Comme nous allons le voir, la pratique politique a renforcé le rôle du CSAT dans les questions liées à la politique de défense nationale, ce qui, par voie de conséquence, a renforcé le rôle du Président, qui convoque les séances et établit l'ordre du jour³.

Alors, entre le Président, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères, qui est-ce qui prend les décisions de politique étrangère? Nous nous voyons obligés de reconnaître que la réponse à cette question est très problématique. La loi ne donne pas une réponse exacte; elle construit une interpénétration des compétences. L'avantage de ce manque de structuration (qui, d'ailleurs, est reconnu comme spécifique pour le domaine de la politique étrangère⁴) est qu'aucune des institutions mentionnées ne peut pas échapper complètement au contrôle des autres. Le Ministère ne peut pas entreprendre des actions qui ne soient pas approuvées par le Gouvernement ou par le Président. Quant à ce dernier, il ne dispose pas d'un appareil propre qui lui permette de mener la politique étrangère à son compte: l'institution présidentielle a un département de relations internationales formé par un Conseiller présidentiel, un Conseiller d'État, deux conseillers de relations internationales et trois experts⁵. L'une des tâches de ce département est d'analyser l'opportunité de la conclusion des traités et d'aviser les mandats de négociation pour ceux-ci⁶. Le département fait également des rapports qu'il présente directement au Président. D'autre part, ce dernier reçoit aussi des rapports de la part du Ministère des Affaires étrangères et du Service d'Informations Externes. Ces trois institutions ayant des compétences qui se superposent dans une certaine mesure en ce qui concerne leurs rapports avec la Présidence, le noyau dur de la décision de politique étrangère reste assez ambigu. Ce qui est certain, c'est qu'il doit être cherché au sein du triangle institutionnel formé par le Ministère des Affaires étrangères, le Gouvernement – et son Premier ministre, et le Président en tant que détenteur de fonctions exécutives. La formulation et la conduite de la politique étrangère roumaine telle que régie par la loi est donc de la compétence des organes exécutifs de l'État. Certes, la loi prévoit que les traités d'État ne peuvent pas entrer en vigueur sans la ratification dans le Parlement, mais, comme nous allons le voir, des cas de rejet de la ratification par le Parlement n'existent pas.

Après cette analyse du cadre législatif roumain qui touche à la politique étrangère, nous nous voyons dans la situation de ne pas pouvoir donner une réponse

¹ Loi no. 415 du 27 juin 2002 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil Suprême de la Défense du Pays, *Monitorul Oficial*, no. 494, le 10 juillet 2002, art. 4.f.1.

² *Ibidem*, art. 4.g.

³ *Ibidem*, art. 6.1, art. 7.2.

⁴ Christopher HILL, *The Changing Politics...cit.*, p. 55.

⁵ www.presidency.ro.

⁶ Cf. «Atribuțiile departamentului relații internaționale», site officiel de la Présidence, www.presidency.ro.

claire à la question: comment se structure l'attribution des pouvoirs en la matière dans le système institutionnel roumain? En effet, il n'est très clair ni quel type de régime constitutionnel existe en Roumanie (comme nous l'avons montré, les opinions des spécialistes en droit constitutionnel sont partagées entre les souteneurs de la variante du sémi-présidentialisme, du sémi-parlementarisme et du sémi-présidentialisme à tendance parlementaire), ni qui détient les compétences relevantes en politique étrangère. Les opinions des décideurs sont elles aussi partagées; comme nous allons le voir, tandis qu'Iliescu est un Président moins impliqué dans ce domaine¹, Traian Băsescu, par exemple, défend fermement son domaine réservé. Étant tellement flexible, le système permet une large marge d'interprétation, ce qui fait que la capacité d'imposer une décision dépende en dernière instance de la capacité du détenteur d'une fonction de jouer sur l'équilibre institutionnel en sa faveur. C'est pourquoi, dans cette étape de l'analyse, nous nous contenterons de placer le locus de la prise des décisions dans le triangle formé par le Président, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères. La recherche ultérieure sur les relations informelles qui s'établissent entre eux nous élucidera davantage sur cette question.

LES RELATIONS INFORMELLES DANS LE TRIANGLE

Le tableau suivant présente la succession des Présidents, Premiers ministres et ministres des Affaires étrangères depuis décembre 1989 jusqu'à nos jours.

Période	Président	Premier ministre	Ministre des Affaires étrangères
22 déc. 1989-28 juin 1990	Ion Iliescu	Petre Roman	Sergiu Celac (diplomate)
28 juin 1990-26 sept. 1991	Ion Iliescu (FSN)	Petre Roman (FSN)	Adrian Năstase (FSN)
1 oct. 1991-19 nov. 1992	Ion Iliescu (FSN)	Theodor Stolojan	Adrian Năstase (FSN)
19 nov. 1992-11 déc. 1996	Ion Iliescu (FDSN)	Nicolae Văcăroiu	Teodor Meleșcanu (diplomate)
12 déc. 1996-29 déc. 1997	Emil Constantinescu (Solidarité universitaire)	Victor Ciorbea (PNȚCD)	Adrian Severin (PD)
29 déc. 1997-30 mars 1998	Emil Constantinescu	Victor Ciorbea (PNȚCD)	Andrei Pleșu (soutenu par le PD)
17 avril 1998-2 déc. 1999	Emil Constantinescu	Radu Vasile (PNȚCD)	Andrei Pleșu (soutenu par le PD)
22 déc. 1999-28 déc. 2000	Emil Constantinescu	Mugur Isărescu	Petre Roman (PD)
29 déc. 2000-déc. 2004	Ion Iliescu (PDSR→PSD)	Adrian Năstase (PDSR→PSD)	Mircea Geoană (diplomate)
Déc. 2004-Présent	Traian Băsescu (PD)	Călin Popescu Tăriceanu (PNL)	Mihai Răzvan Ungureanu (PNL)

¹ Cf. aussi Interview avec Traian Chebeleu, ancien Conseiller du Président Iliescu, Bucarest, janvier 2006.

Nous allons par la suite examiner les relations informelles qui s'établissent entre les trois institutions du triangle exécutif où réside l'autorité de politique étrangère roumaine, mais aussi entre leurs occupants successifs. Cela suppose deux directions d'approche: d'une part, vers la manière de laquelle se construit la pratique institutionnelle qui régit ces relations et, de l'autre, vers la façon dont les différents décideurs travaillent ensemble, avec leurs particularités personnelles.

Puisque l'attribution des compétences par la Constitution est particulièrement flexible, la pratique politique renforcera à un moment où à un autre l'autorité de certaines institutions, à la défaveur des autres, en fonction des données du jeu politique¹. Si les mêmes tendances continuent pour une période plus longue de temps, des coutumes pourraient se créer quant aux pouvoirs des différentes institutions dans ce domaine, qui pourraient être, en temps, codifiées par de nouvelles lois.

Stabilité et instabilité gouvernementale

Comme le montre le tableau présenté en haut, certains gouvernements postrévolutionnaires ont été plutôt instables, culminant avec la période 1996-2000, quand il y a eu trois Premiers ministres et trois ministres des Affaires étrangères (dont les périodes d'office ne se superposent même pas). Dans ces conditions, il était difficile pour les ministres d'assurer une continuité de leur emprise sur la politique étrangère: en pratique, lorsqu'un ministre arrivait en poste, le calendrier pour l'année était déjà établi; le ministre pouvait à son tour établir le calendrier pour l'année suivante, quand un autre prenait sa place, etc. Il devient clair que, dans cette période au moins, la balance de la décision a penché en faveur du Président, appuyé par l'appareil bureaucratique ministériel qui «enseignait» rapidement aux ministres successifs ce qu'ils avaient à faire². Mais, d'autre part, l'autorité du Président est affaiblie dans cette période par le fait qu'il avait été issu d'un autre parti que celui qui, conformément à l'algorithme, proposait la personne qui allait remplir la fonction de ministre des Affaires étrangères (tandis que Constantinescu provenait du PNȚCD, Severin et Roman étaient membres du PD, et Pleșu avait été proposé par le PD). Daniel Barbu et Iulia Voina Motoc attirent l'attention sur cette bizarrerie du mandat de Constantinescu, qui ne semble pas très préoccupé à protéger son domaine réservé, la défense et la politique étrangère, des intrusions des partis politiques de la coalition de gouvernement³.

Si, pendant la période 1996-2000, la majorité parlementaire nécessaire pour gouverner est fabriquée dans une coalition de partis dont la préoccupation principale est d'obtenir les meilleures fonctions dans le gouvernement⁴, les périodes du mandat de Ion Iliescu sont caractérisées par une domination totale du Président sur le parti de gouvernement. La majorité parlementaire est ainsi en réalité une

¹ Genoveva VRABIE, *Études de droit...*cit., p. 144.

² En analysant le rôle du MAE dans la conduite de la politique étrangère, C. Hill note que celui-ci accomplit une fonction essentielle: celle de garder la mémoire de la politique menée par le pays: «The possession of institutional memory does produce pressures for conservatism in foreign affairs [...] It is difficult to strike out in new directions». Christopher HILL, *The Changing Politics...*cit., p. 77.

³ Daniel BARBU, Iulia VOINA MOTOC, «Né diritto, né potere...cit.», p. 269.

⁴ Daniel BARBU, *Șapte teme de politică românească*, Antet, București, 1997, p. 152.

«majorité présidentielle» spontanée¹. Ces conditions sont donc très favorables à l'augmentation du rôle du Président dans la politique étrangère. D'ailleurs, en 1990, lors de la constitution du Gouvernement, Iliescu a réussi d'imposer comme le numéro 2 du MAE un de ses proches, Romulus Neagu, à travers lequel il pouvait contrôler les affaires du Ministère. Mais, comme nous allons le voir, Iliescu a été un Président qui a toujours préféré de réunir un consensus autour de ses choix de politique, plutôt que d'imposer ses vues. Cependant, il n'y a pas de contestation de l'autorité d'Iliescu dans le parti ou dans le gouvernement. La pratique politique construit ainsi une hiérarchie entre le Président, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères.

À partir de 2004, le Gouvernement s'est prouvé stable, mais la presse rapporte dès 2005 les disputes au sein de la coalition de gouvernement, entre le PNL et le PD. Les relations entre le Président Băsescu et le Premier ministre Tăriceanu sont des plus tendues, et on aura l'occasion d'examiner de plus près les conséquences de ces tensions sur la politique étrangère. Sur ce fond, la hiérarchie dans le domaine de la politique étrangère est de plus en plus claire. Au sein de cette hiérarchie, on assiste au début d'une pratique qui lie le ministre des Affaires étrangères directement au Président. Cela est visible à l'occasion d'un événement de juillet 2006, quand le Premier ministre Tăriceanu et le ministre de la Défense nationale, Athanasiu ont proposé, dans le Conseil Suprême de la défense du pays, le retrait des troupes roumaines d'Irak. Lors du vote, le ministre des Affaires étrangères Ungureanu s'est prononcé contre la proposition de son chef de parti et de Gouvernement, en soutenant la position du Président.

Relations personnelles

Au-delà de la structuration des relations institutionnelles, les relations personnelles entre les occupants des trois fonctions qui nous intéressent sont essentielles. À part la personnalité des décideurs, elles dépendent aussi de leur couleur politique ou de leur formation. Tout en mettant l'accent sur l'importance de ces relations, Christopher Hill fait une typologie des rapports entre le chef du Gouvernement et le ministre des Affaires étrangères. Lorsque le rapport établi est d'égalité, «la confiance, l'habileté et les réputations du même calibre peuvent créer une équipe puissante et de la continuité. La faiblesse consiste dans le danger de devenir détachés des autres collègues et d'apparaître dominants»². Le ministre des Affaires étrangères peut être subordonné, lorsqu'il s'agit d'une personnalité faible du point de vue politique ou individuel; dans ce cas, le chef du Gouvernement a une large marge de manœuvre et le ministre est réduit au statut de fonctionnaire. Le danger qui surgit est la concentration du pouvoir dans les mains du chef de Gouvernement³. Finalement, le ministre peut avoir une personnalité très marquée (*established foreign minister*), ce qui peut résulter dans une efficacité accrue lorsque les relations avec le chef du Gouvernement sont bonnes et que la division du travail soit claire;

¹ Daniel BARBU, Iulia VOINA MOTOC, «Né diritto, né potere...cit.», p. 268.

² Christopher HILL, *The Changing Politics...cit.*, p. 61.

³ *Ibidem*.

par contre, la politique étrangère aura à souffrir si une rivalité politique se développe entre les deux¹.

Dans le cas roumain, les choses sont compliquées par le fait que, comme on l'a vu, dans le domaine qui nous concerne, tant le Président, que le Premier ministre ont des compétences; par conséquent, nous devons introduire trois facteurs dans notre analyse.

La première législature postrévolutionnaire apporte un Président et un Premier ministre qui ont une grande popularité en raison de leur présence sur les barricades, et un ministre des Affaires étrangères jeune et sans expérience dans le domaine. Il n'est donc pas étonnant que ce dernier soit moins visible dans la prise des décisions. Năstase raconte que sa relation avec le Premier ministre n'était pas des meilleures, car «il travaillait avec ce que l'on appelle un *kitchen cabinet*, un bureau exécutif, un Gouvernement à l'intérieur du Gouvernement. Je ne faisais pas partie de ce groupe»². C'est toujours Năstase qui attire l'attention sur le fait que «Petre Roman a toujours considéré qu'il devait avoir un mot important en ce qui concernait la politique étrangère»³. Năstase parle même des tensions qui existaient entre lui et le Premier ministre⁴. À son tour, Petre Roman dit qu'il ne connaissait pas du tout son ministre des Affaires étrangères avant de le nommer, mais il tenait à ce que les membres de son Gouvernement soient des personnes compétentes dans leurs domaines d'activité et sans liens avec le régime antérieur⁵. Mais il se déclare assez mécontent du travail de son ministre. À la question s'il a bien collaboré avec Năstase, Petre Roman répond:

«Non. Moi j'étais souvent mécontent parce qu'il était trop faible par rapport aux inerties du Ministère. Souvent je l'ai critiqué parce qu'il n'arrivait pas à infléchir l'inertie de la bureaucratie [...] Il y avait toujours cette idée que la Roumanie doit être bien avec tout le monde. Et Adrian Năstase n'arrivait pas à casser cette philosophie»⁶.

Adrian Severin, qui dit avoir participé aux discussions pour la formation du Gouvernement en 1990, attire l'attention sur le fait que Petre Roman a eu dès le début l'intention de choisir un ministre des Affaires étrangères jeune et moins visible, afin de lui permettre d'avoir un mot essentiel dans ce domaine⁷.

En raison de cette faiblesse qu'il manifestait à l'époque, et qui était premièrement due à son manque d'expérience, mais aussi en raison de son relation personnelle plutôt froide avec le Premier ministre, Năstase a donc eu un rôle moins important en ce qui concerne la formulation de la politique étrangère pendant son mandat à la tête du Ministère, ce qui nous permet d'affirmer que la situation rencontrée dans la période 1990-1992 correspond au cas théorique du ministre des Affaires étrangères subordonné.

Mais la relation entre Iliescu et Roman n'est non plus sans aspérités. Leurs divergences se situent surtout sur le terrain des réformes économiques, Roman étant

¹ *Ibidem*.

² Adrian NĂSTASE, *De la Karl Marx la Coca-Cola*, Nemira, București, 2004, p. 50.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, p. 51.

⁵ Interview avec Petre Roman, Bucarest, le 11 juillet 2005.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Adrian SEVERIN în dialog cu Gabriel ANDREESCU, *Locurile unde se construiește Europa*, Polirom, Iași, 2000, p. 193.

l'adepte de la thérapie de choc, tandis qu'Iliescu soutenait les réformes graduelles. Cela se traduit aussi en quelque sorte au niveau de la politique étrangère, où Roman est plus décidément pro-occidental, tandis que le Président préfère une stratégie de profil bas, en attendant les développements de la situation internationale assez incertaine au cours des années 1990 et 1991. Il serait peut-être intéressant de remarquer, d'un point de vue statistique, le fait que les visites de Petre Roman sont plus fréquentes dans les pays de l'Europe Occidentale, tandis que les relations avec les pays de la région, l'URSS incluse, sont renforcées par les rencontres du Président Iliescu et du ministre Năstase avec des officiels de ces pays¹. Petre Roman soutient que la décision d'«orienter la Roumanie vers l'Ouest, vers l'Occident» lui appartient², et, de plus, qu'elle n'était pas soutenue par ses collègues:

«Je n'étais pas très conscient à l'époque que, dans cette décision, j'étais assez singulier par rapport à d'autres personnalités qui étaient issues de la révolution, qui étaient donc au niveau du *leadership* postrévolutionnaire»³.

D'ailleurs, il insiste aussi sur son opposition au Traité avec l'Union Soviétique signé par le Président Iliescu au cours de l'année 1991 et sur la divergence des positions entre lui et le Président à l'occasion du putsch de Moscou, que le gouvernement a fermement condamné («Là, il y a eu une rupture claire et nette entre la position du Gouvernement et la Présidence»⁴). Pour ce qui est des orientations, Petre Roman met un accent particulier sur les relations avec les pays européens, tandis que Năstase soutient avoir été plus penché vers les États Unis⁵.

Théodor Stolojan a été un Premier ministre beaucoup moins préoccupé par la politique étrangère: «Stolojan, à la différence de Roman, n'est pas intéressé par la politique étrangère et par conséquent il n'y a pas eu des tensions entre nous [...] Il ne s'est pas mêlé des problèmes externes»⁶. Cela peut être dû aussi au fait qu'il n'avait pas d'appartenance politique à l'époque. Stolojan même affirme qu'il n'a jamais eu des divergences avec les membres du Gouvernement qu'il a dirigé⁷. Sa relation avec Năstase semble avoir été une des meilleures, correspondant au troisième cas décrit par Christopher Hill. Cette fois-ci, le ministre des Affaires étrangères est plus visible; en plus, il n'y a pas de rivalités entre lui et le Premier ministre.

À partir de 1992, la situation est différente: le ministre des Affaires étrangères, Teodor Meleşcanu, est maintenant un diplomate de carrière, qui a travaillé dans le Ministère pour presque trente ans. Par contre, le Premier ministre

¹ Cf. aux données reprises de Ion CALAFETEANU (coord.), *Istoria politicii externe româneşti în date*, Editura Enciclopedică, Bucureşti, 2003.

² Interview avec Petre Roman, ancien Premier ministre et MAE de la Roumanie, Bucarest, le 11 juillet 2005.

³ *Ibidem*. Petre Roman évite de donner des noms; l'interview a été faite à un moment où celui-ci était en discussions avec Ion Iliescu pour un rapprochement entre les deux partis.

⁴ *Ibidem*. Il faut néanmoins noter que Adrian Severin croit que «la politique étrangère a été projetée par le Président» dans cette période. Cf. Adrian SEVERIN în dialog cu Gabriel ANDREESCU, *Locurile...cit.*, p. 194.

⁵ Adrian NĂSTASE, *De la Karl Marx...cit.*, pp. 40-41.

⁶ *Ibidem*, pp. 52, 88.

⁷ Rodica NICOLAE, «Echilibrul ca profesiune de credinţă», interview avec Theodor Stolojan, le 30 novembre 2003, www.cariere.ro.

Văcăroiu n'a ni l'expérience, ni l'intérêt pour ce domaine¹. Par conséquent, Meleşcanu jouit de plus de liberté de ce point de vue. Mais, comme il fait partie de l'appareil du Ministère et comprend bien ses ressorts, il est conscient de la complexité du mécanisme de la prise des décisions. Tandis qu'il reconnaît que «du point de vue formel, la décision de politique étrangère était adoptée par les deux piliers de l'exécutif, le Président et le Premier ministre»², Meleşcanu décrit un système assez confus d'«interpénétration des responsabilités» entre les trois institutions que nous analysons, auxquelles s'ajoute le Parlement, mais aussi des institutions moins visibles, comme les services d'informations secrètes. Concernant ces derniers, il dit que leur influence n'est pas directe, mais

«la manière dont elles gèrent les informations dont ils disposent constitue évidemment une modalité d'influencer la politique étrangère, parce que, après tout, si l'on est un individu rationnel, on prend les décisions sur la base des informations dont on dispose»³.

À tout cela s'ajoute «un système informel, beaucoup plus large, qui comprend des amis du Président, des hommes d'affaires, des compagnies...»⁴. En plus, Meleşcanu dit avoir conçu un système consultatif afin de réunir les opinions des chefs des partis politiques parlementaires, y compris de l'opposition, car il voulait créer un consensus autour des directions principales de la politique étrangère. En effet, ce consensus est visible pendant la législature dont on parle; la *Déclaration de Snagov*, signée par tous les partis parlementaires et par laquelle on convenait pour la stratégie roumaine d'adhésion à l'UE, en est un exemple singulier dans le paysage postcommuniste. Le manque d'appartenance politique du ministre semble avoir été un atout de ce point de vue, qui lui a permis un dialogue constructif avec les chefs des partis de l'opposition, qui parfois ont soutenu certaines initiatives de politique étrangère qui étaient rejetées par les alliés politiques du PSD⁵. C'est le cas du Traité avec l'Hongrie, par exemple.

Meleşcanu tient à souligner les relations excellentes et le dialogue qu'il a entretenu en permanence avec Ion Iliescu et Văcăroiu, qui ont permis la promotion de points de vue communs des trois institutions. Il reconnaît aussi l'existence de certains différends (sans les spécifier), mais qui ont eu une moindre envergure et qui ont été réglés par le dialogue⁶.

Le Gouvernement est formé en 1996 par une coalition d'alliances: la CDR (PNȚCD, PNL, organisations civiques) et l'USD (PD, PSDR), auxquelles s'ajoute l'UDMR⁷. Si le Premier ministre est choisi par le parti le plus fort, qui était à l'époque le PNȚCD, il revient au PD de désigner un ministre des Affaires étrangères, en la

¹ Il est intéressant de remarquer que tant Meleşcanu, que Văcăroiu sont des fonctionnaires de carrière dans leurs domaines respectifs, sans avoir une appartenance politique avant la fin de leur mandat (1996). Les fonctions ministérielles ont propulsé les deux dans des carrières politiques couronnées de succès.

² Interview avec Teodor Meleşcanu, Bucarest, le 7 octobre 2005.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Adrian Severin affirme qu'il a été un des quelques hommes politiques qui ont soutenu la participation de l'UDMR au gouvernement. V. Adrian SEVERIN în dialog cu Gabriel ANDREESCU, *Locurile...cit.*, pp. 10-37.

personne d'Adrian Severin, qui a déjà beaucoup d'expérience dans les organisations internationales. Il a aussi une vision cohérente sur les réformes de la politique étrangère qu'il devait mener:

«Pour plus de 100 ans, notre politique étrangère a été dirigée selon deux repères: la peur des Russes et la peur des Hongrois. Une politique étrangère bâtie sur la peur! Elle est donc obsessive et défensive. Je veux renverser ce paradigme»¹.

Pourtant, sa capacité d'agir semble avoir été beaucoup réduite par la conception du Président Constantinescu sur les compétences de politique étrangère. Severin est très mécontent de cette conception, conformément à laquelle:

«Le ministre des Affaires étrangères devait être un subordonné du Président dans l'exécution de la politique étrangère. Il aurait dû, pour chaque pas qu'il faisait, y compris pour ce qui était de son compétence exclusive conformément à la loi, demander une sorte de mandat de la part du Président»².

De plus:

«Le Président considérait que, en pratique, rien du domaine de la politique étrangère n'entrait pas dans la compétence du ministre des Affaires étrangères. Celui-ci n'est qu'une sorte de facteur postal qui porte les messages présidentiels dans le monde où le maître de cérémonies qui arrange les dîners officiels, les réceptions et ainsi de suite»³.

«Le Président voulait contrôler en détail la politique étrangère et en faire un panache»⁴. Ces considérations de Severin montrent clairement la manière de laquelle il perçoit sa relation avec Constantinescu. Pourtant, les deux personnalités ont fini par s'entendre, en grandes lignes. Il semble que tant Severin, que Constantinescu aient utilisé leur position dans le domaine de la politique étrangère afin de gagner du poids dans la politique interne. Ainsi, Severin aurait essayé de «réduire le pouvoir de Petre Roman au sein du Parti Démocrate à l'aide du Président»; ce dernier aurait profité de la situation, d'une part pour affaiblir le PD, et de l'autre pour avoir, dans la personne de Severin, un allié dans les organes dirigeantes de ce parti⁵.

Le manque de coordination entre la Présidence et le Ministère semble avoir été la cause des nombreuses incohérences dans les déclarations des institutions de l'État à l'époque et de l'impossibilité de mettre en œuvre des réformes au Ministère⁶. Un tel manque de coordination est signalé également en ce qui concerne la stratégie adoptée pour le sommet de Madrid de 1997, qui allait décider l'élargissement de l'OTAN: tandis que le ministre lutte jusqu'à la dernière minute pour que la Roumanie soit acceptée dans la première vague, l'ambassadeur à Washington, Mircea Geoană, renonce de faire des pressions mais en échange essaye d'obtenir la promesse pour que la Roumanie soit acceptée dans le prochain élar-

¹ Adrian SEVERIN în dialog cu Gabriel ANDREESCU, *Locurile...cit.*, pp. 10-11.

² *Ibidem*, p. 32. Severin parle du moment où il a déclaré, au début de 1997, que le Consulat hongrois de Cluj sera rouvert. Apparemment, Constantinescu n'était pas au courant de cette décision.

³ *Ibidem*, p. 33.

⁴ *Ibidem*, p. 36.

⁵ Daniel BARBU, Iulia VOINA MOTOC, «Né diritto, né potere...cit.», p. 269.

⁶ Adrian SEVERIN în dialog cu Gabriel ANDREESCU, *Locurile...cit.*, p. 37.

gisement¹. Severin accuse aussi des manques de coordination entre lui et le Premier ministre Ciorbea, qu'il attribue au fait qu'ils provenaient des partis différents:

«Au niveau du PNȚCD a existé à un moment donné la peur que le PD pourrait capitaliser trop sur le plan électoral à cause de ses performances dans le gouvernement, et c'est pourquoi il serait utile que le Premier ministre s'impliquât plus dans la politique étrangère»².

La démission de Séverin est liée à un scandale de presse qui l'a aussi éloigné du PD et surtout de Petre Roman, et qui part d'une interview dans laquelle il a déclaré que certains des formateurs d'opinion et des chefs de parti étaient des agents des services secrets qui travaillaient pour le maintien de la Roumanie dans une «zone grise»³. Il perd à ce moment le soutien de Roman, même s'il garde pour le moment le soutien du PD. Une investigation est ouverte pour vérifier les affirmations de Severin. Paradoxalement, le Conseil Suprême de la Défense du Pays, dirigé par Constantinescu, confirme certaines de ces affirmations, mais demande la démission du ministre⁴.

La volonté du Président Emil Constantinescu de faire de la politique étrangère un domaine réservé ressort de son discours de dix ans après:

«J'ai bénéficié de beaucoup de confiance de la part de l'Occident. Tous les problèmes, d'ordre politique, militaire, économique, étaient discutés uniquement avec moi. Tous les problèmes de politique étrangère [...] J'ai participé seul à toutes les réunions internationales auxquelles venaient des Premiers ministres et des Présidents. La règle générale, sans être obligatoire, est qu'aux réunions de l'OTAN participe le Président, et au Conseil Européen participe le Premier ministre, parce que c'est au niveau de l'exécutif. En général, dans tous les autres pays ex-communistes a existé cette division. Excepté la Roumanie, où à l'OTAN, au Conseil Européen, à l'OSCE et à toutes les autres conférences internationales a participé exclusivement le Président. À toutes, parce que moi seul recevais des invitations. Les Premiers ministres n'ont jamais participé à aucune conférence internationale»⁵.

Pendant le mandat de Constantinescu on a assisté donc à une concentration du pouvoir de décision en politique étrangère dans les mains du Président, qui a aussi bénéficié de l'avantage d'avoir plus de visibilité internationale que ses ministres, en tant que leader de la coalition des forces politiques anti-communistes. Un examen des participations des officiels roumains aux réunions internationales confirme la quasi-absence des Premiers ministres de cette période dans les affaires étrangères⁶.

Cependant, la vision de Constantinescu sur ses relations avec Severin et tous les autres ministres des Affaires étrangères de son mandat semble contredire les autres sources, qui montrent plutôt une relation sinon tendue, du moins froide entre les détenteurs de ces fonctions:

¹ Cf. Ronald ASMUS, *Opening NATO's Door. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, Columbia University Press, New York, 2002, p. 228, mais aussi Interview avec Adrian Severin, Bruxelles, 23 mars 2006.

² Interview avec Adrian Severin, Bruxelles, le 23 mars 2006.

³ V. le quotidien *Azi* du 22 septembre 1997.

⁴ Cf. Adrian SEVERIN in dialog cu Gabriel ANDREESCU, *Locurile...cit.*, p. 177.

⁵ Interview avec Emil Constantinescu, Bucarest, janvier 2006.

⁶ Ion CALAFETEANU (coord.), *Istoria politicii externe românești...cit.*, pp. 727-831.

«J'ai eu la chance exceptionnelle d'avoir trois ministres des Affaires étrangères très bons. Tous les trois ont été très bons, tous ont suivi la même orientation de manière sincère: tous les trois ont eu une orientation européenne et euroatlantique parfaite, tellement bonne qu'il n'était même pas besoin de nous consulter. Les mesures étaient prises dans un consensus parfait. Plusieurs fois, dans des situations de crise, quand on devait prendre des décisions, on a constaté qu'il existait une coordination parfaite entre le Président et trois ministres des Affaires étrangères différents, trois personnalités complètement différentes»¹.

Pourtant, étant donné les affirmations de Severin et les cas d'incohérence entre les déclarations de ces deux institutions, nous sommes enclins de croire que la période du mandat de Severin correspond au cas théorique de concurrence entre le Président et le ministre des Affaires étrangères.

Le deuxième des ministres de la Présidence Constantinescu est Andrei Pleșu, qui est proposé par le PD mais n'a pas d'appartenance politique. En échange, il est un intellectuel très connu et respecté en Roumanie. Pourtant, ses actions de politique étrangère sont assez peu visibles. Il est même accusé d'un manque total de volonté d'agir par Adrian Severin, qui pense que son mandat est caractérisé par «la paresse et l'irresponsabilité»².

Le fait que Andrei Pleșu n'a rien écrit sur son mandat et que nous n'avons pas eu la possibilité d'avoir un entretien avec lui met des obstacles sérieux à notre compréhension des relations informelles établies entre les détenteurs des responsabilités de politique étrangère pendant son mandat. Il est néanmoins possible de retracer quelques-uns de ses propos. À une émission télévisée de novembre 1998, il déclare regretter «de se laisser attrapé dans ce piège ministériel» et de vouloir quitter la vie publique avec la fin de son mandat³. Cependant, il justifie son manque d'initiative dans le domaine des activités internationales par deux composantes de la vision qu'il a sur son mandat. Tout d'abord, il met l'accent sur le besoin d'entamer une réforme du Ministère, qu'il essaye de démarrer⁴; en deuxième lieu, il est convaincu du fait que la politique étrangère s'appuie dans une mesure décisive sur la politique interne⁵, ce qui laisse au ministre des Affaires étrangères un rôle largement lié à la simple présentation d'une image. De plus, il semble considérer comme essentiel le poids du contexte international – historique, géographique, politique – dans lequel est située la Roumanie, au détriment des facteurs liés aux décideurs: «Dans certaines circonstances, n'importe qui serait ministre, le contexte décide, lorsqu'il s'agit de pays qui ne disposent pas de l'argument d'une présence massive sur la scène internationale»⁶. Finalement, à la question sur le noyau dur de la décision, Pleșu mentionne tout d'abord la Présidence, le Premier ministre et le Ministère des Affaires étrangères, pour exprimer ensuite son opinion sur la situation qui se retrouve en pratique: «Parfois j'ai la sensation que personne ne la fait [la politique étrangère, *n. n.*], parfois que c'est trop de monde»⁷. Finalement, il

¹ Interview avec Emil Constantinescu, Bucarest, janvier 2006.

² Adrian SEVERIN în dialog cu Gabriel ANDREESCU, *Locurile...cit.*, p. 210.

³ Interview avec Andrei Pleșu, in Marius TUCĂ, *Dialoguri politice*, Editura Machiavelli, București, 2000, pp. 124, 149.

⁴ *Ibidem*, pp. 138, 150.

⁵ *Ibidem*, p. 139.

⁶ *Ibidem*, p. 140.

⁷ *Ibidem*, p. 137.

reconnaît lui-même le besoin de continuité et de conséquence dans la politique étrangère, étant conscient du fait que les mandats incomplets ne permettent pas le suivi d'une stratégie:

«Il est très important qu'il existe une continuité d'un ministre à l'autre. On me dit fréquemment: „Vous n'avez aucune idée stratégique nouvelle"... Mais la politique étrangère ne se fait pas en quelques mois; elle est l'accumulation d'une continuité, je ne peux pas faire des miracles en neuf mois»¹.

Petre Roman revient dans l'exécutif avec la fonction de ministre des Affaires étrangères dans le Gouvernement Isărescu, à partir de décembre 1999, dans un moment où l'état désastreux de l'économie et les divergences désormais insurmontables entre les partis partenaires dans la coalition de gouvernement avaient rendu nécessaire la nomination d'un Premier ministre technocrate. Isărescu n'est pas plus préoccupé par la politique étrangère que ses prédécesseurs de la même législature; il est économiste de formation, il n'a pas de couleur politique et est impliqué premièrement dans les questions liées aux réformes et à la gestion de l'économie. Par contre, la relation entre Roman et Constantinescu est biaisée par les tensions au sein de la coalition de gouvernement entre 1996 et 2000 car, tandis que Constantinescu provient de la CDR, Roman, en tant que chef du PD, est le leader de l'autre alliance de partis qui forme la coalition: l'USD. En cette qualité, Roman envoie plusieurs lettres ouvertes à Constantinescu dans la période août 1997-octobre 1999, dans lesquelles il insiste sur le besoin que ce dernier intervienne pour mettre fin à la discrimination du PD au sein de la coalition². Petre Roman évite de parler beaucoup de son mandat de ministre des Affaires étrangères, en revenant à la période 1989-1991, celle de son mandat de Premier ministre, lorsqu'il est questionné³.

Roman essaye d'élargir la sphère des groupes impliqués dans la décision de politique étrangère en créant, par un protocole signé le 14 juillet 2000, le Groupe consultatif de politique étrangère, qui réunit des représentants du Ministère, de l'Académie Roumaine, des universités et des ONGs.

En dépit de l'instabilité gouvernementale et des désaccords sur des questions liées aux réformes internes, les partis de la coalition au pouvoir entre 1996 et 2000 partagent un consensus en ce qui concerne les objectifs de politique étrangère, dont les deux principaux sont l'intégration dans l'Union Européenne et l'OTAN, ce qui rend celle-ci plus cohérente que la politique interne. Pourtant, les relations parfois tendues entre le Président, les Premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères mènent à l'apparition, sur la scène publique, de certaines déclarations divergentes de ces institutions⁴. Il reste à voir également si, et de quelle manière, le contenu de la politique étrangère a été affecté par ces relations concurrentielles.

Pendant la législature 2000-2004, le Gouvernement redevient stable, avec le Président et le Premier ministre provenant du même parti et un ministre des Affaires

¹ *Ibidem*.

² Les textes de ces lettres peuvent être consultés dans les annexes du livre de Petre ROMAN, *Mărturii provocate. Convorbiri cu Elena Ștefoi*, Paideia, București, 2002.

³ Cela est visible dans les interviews qui contiennent aussi des questions sur la période 1999-2000: Petre ROMAN, *Mărturii provocate...cit.*; interview dans *Oameni și companii*, juin 2001; interview de l'auteur avec Petre Roman, Bucarest, juillet 2005.

⁴ Les divergences de position sont notées dans Adrian SEVERIN în dialog cu Gabriel ANDREESCU, *Locurile...cit., passim*.

étrangères diplomate de carrière. Un avantage de plus est que tous les détenteurs de ces trois fonctions ont de l'expérience dans la politique étrangère. La relation dans le triangle institutionnel devient ainsi en quelque sorte symétrique et équilibrée. Geoană témoigne de la stabilité de cette relation, consolidée par l'unité du pouvoir :

«Nous avons eu l'avantage d'avoir été beaucoup plus homogènes du point de vue politique. Certes, naturellement, il existe toujours un peu de rivalité entre les centres du pouvoir exécutif; la Présidence, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères se trouvent toujours dans une relation dynamique. Nous avons eu l'avantage que cette relation soit très équilibrée. Le Président Iliescu a eu de la sagesse, et je dirais qu'on lui doit beaucoup de choses, car il a compris que sur le chantier de l'intégration euroatlantique de la Roumanie, toutes les ressources disponibles sont nécessaires. Nous avons eu la chance d'un Premier ministre très dynamique et avec beaucoup d'expérience externe, comme Năstase, et d'un ministre des Affaires étrangères qui connaissait l'Amérique assez bien et qui a eu en plus cet immense avantage de plateforme internationale offert par la présidence de l'OSCE. Tout cela a fait en sorte que notre équipe soit vraiment redoutable sur le plan international»¹.

Le besoin de corrélation des positions et des déclarations, ainsi que de la création d'un consensus avec les forces politiques représentées dans le Parlement, semble avoir été un des objectifs importants de Ion Iliescu dans la formulation de la politique étrangère :

«Nous avons eu un mécanisme très bien réglé de coopération entre tous les facteurs responsables. En tenant compte du rôle qui revient au Président dans notre structure d'État, j'avais des rencontres systématiques avec les Présidents des deux Chambres, afin d'avoir une coopération avec le Parlement [...] Tout le calendrier des activités internationales, on l'établissait au début pour une année entière, et on le revoyait avec le ministre des Affaires étrangères, le Premier ministre et les présidents des deux Chambres [...] Nous devions nous corrélér, et nos messages devaient être unitaires, les problèmes dont on parlait devaient être suivis à tous les niveaux, sur la même position, avec la même conséquence. Nous avons donc eu un système de corrélation [...] J'avais également des rencontres avec les représentants des partis politiques [...] Cette corrélation, cette conjugaison des efforts était importante pour le soutien des actions de politique étrangère, en passant au-dessus des intérêts qui séparaient le pouvoir de l'opposition, car il s'agissait des intérêts nationaux, et je cherchais toujours de promouvoir ce dialogue afin de soutenir d'une voix unique les intérêts du pays»².

La relation entre Geoană et Năstase semble elle aussi équilibrée dans cette période. D'après Năstase, c'est lui qui avait apporté Geoană au Ministère des Affaires étrangères en 1990, quand il a essayé un renouvellement du corps des fonctionnaires :

«Au début des années '90, quand je remplissais la fonction de ministre des Affaires étrangères, j'ai promu le jeune, à l'époque, Mircea Geoană dans la fonction de directeur dans le Ministère. C'est ainsi qu'il est entré dans la vie publique et politique. Son évolution ultérieure ne m'a pas trompé la confiance

¹ Interview avec Mircea Geoană, ancien ministre des Affaires étrangères de la Roumanie, Bucarest, décembre 2005.

² Interview avec Ion Iliescu, Bucarest, 18 janvier 2006.

et les attentes, car Mircea est au présent l'un des plus valeureux membres de l'équipe gouvernementale [...] Ma relation avec Mircea Geoană est spéciale [...] J'ai beaucoup de confiance en Mircea Geoană, il sait travailler en équipe»¹.

C'est toujours Năstase qui témoigne de la bonne relation entre lui et Iliescu:

«Notre situation est heureuse car M. Ion Iliescu et moi, nous avons l'avantage que, à force d'avoir travaillé ensemble pour tant d'années, nous communiquons très facilement et nous pouvons établir un agenda commun»².

Depuis les élections de 2004, le nouveau Président élu, Traian Băsescu, est particulièrement visible et actif en ce qui concerne la politique étrangère. Son ministre des Affaires étrangères, membre du PNL, est parfois critiqué par la presse pour le fait qu'il apparaît moins actif et même pour certaines affirmations considérées par une partie de la presse comme des gaffes³. Cependant, les divergences entre le Président (ex-président du PD) et le Premier ministre Călin Popescu Țăriceanu (président du PNL après la retraite de Stolojan quelques semaines avant la campagne électorale) se font jour peu après leur installation dans les fonctions respectives. Dans un premier temps, ces divergences n'ont pas touché la politique étrangère, domaine dans lequel le Premier ministre, économiste de formation, comme beaucoup de ses prédécesseurs, ne s'implique pas. La politique étrangère est donc menée par Băsescu, dont les initiatives sont soutenues par Ungureanu. La première initiative visible de Țăriceanu qui touche à la politique étrangère est l'idée de la retraite des troupes roumaines de l'Irak, lancée en juillet 2006, mais qui a été rejetée par le Conseil Suprême de la Défense du Pays. Cette initiative a été une tentative du Premier ministre de prendre le pas dans la rivalité entre lui et le Président, avec une idée qu'il croyait soutenue tant par la population, que par les ministres libéraux membres du CSAT. Mais ses deux collègues de parti, Mihai Răzvan Ungureanu, ministre des Affaires étrangères, et Sebastian Vlădescu, ministre des Finances, ont voté contre, ce qui démontre la faiblesse de Țăriceanu comme chef du PNL, mais aussi du Gouvernement. En plus, cet épisode montre que le Premier ministre a peu de chances de promouvoir une initiative de politique étrangère qui n'est pas désirée par le Président et soutenue par le ministre des Affaires étrangères.

En effet, après ce compte rendu des relations qui s'établissent dans le triangle institutionnel Président-Premier ministre-ministre des Affaires étrangères, on peut identifier une tendance qui commence immédiatement après la chute du Gouvernement Roman en septembre 1991: les Premiers ministres s'impliquent

¹ Adrian NĂSTASE, *De la Karl Marx...*cit., pp. 105, 110.

² *Ibidem*, p. 106.

³ Le critique le plus virulent de Ungureanu est le journal *Ziua*, qui cependant soutient de manière presque agressive la politique de Băsescu sur l'«axe Bucarest-Londres-Washington». Une des gaffes accusées par le journal est la blague de Ungureanu qui aurait dit que les citoyens de la République de Moldova parlent un «roumain light»; le journal soutient qu'il s'agirait d'une trahison nationale (Victor RONCEA, «Limba lui Ungureanu», *Ziua*, le 29 mai 2005). En contrepartie, plusieurs intellectuels roumains ont publié une protestation dans le hebdomadaire culturel du Groupe de Dialogue Social, *Revista 22* (année XVII, no. 848, 6-12 juin 2006, p. 9), de soutien pour Mihai Răzvan Ungureanu et de condamnation du nationalisme manifesté par le quotidien *Ziua* dans ses propos liés à la politique étrangère. Victor Roncea a aussi édité le livre *Axa. Noua Românie la Marea Neagră*, Editura Ziua, București, 2005.

peu dans la politique étrangère, étant surtout préoccupés par la gestion des affaires internes. Par contre, l'équilibre entre le Président et le ministre des Affaires étrangères dépend dans une large mesure de la personnalité du Président. Si celui-ci a la volonté de conduire les affaires étrangères, le cadre constitutionnel lui permet de le faire, et le ministre est réduit à un statut de fonctionnaire ayant un rôle plutôt représentatif et administratif qu'un rôle de formateur de tendance. L'exemple le plus évident est celui de la législature qui a débuté en 2004, tandis qu'entre 1996 et 2000, cette tendance de la Présidence a été contrebalancée par des ministres moins enclins à céder le pas devant Constantinescu. Le danger qui plane sur cette configuration est que le Président s'empare de la totalité des compétences de politique étrangère et échappe du contrôle des partis (le Parlement peut sanctionner certaines initiatives comme la signature des traités, mais il ne peut pas empêcher les déclarations, ni intervenir de manière décisive dans les relations internationales de la Roumanie).